

生活保護受給者の社会的な居場所づくりと 新しい公共に関する研究会 報告書（素案）

1 検討の趣旨

生活保護制度については、経済的な給付に加え、被保護者の自立を福祉事務所が組織的に支援するため、その具体的実施手段として、平成17年度から自立支援プログラムが導入され、被保護者の自立支援が進められてきたところである。

各自治体においては、受給者の状況に応じて、①就労による経済的自立、②地域社会の一員として充実した生活を送る社会生活自立、③自分の健康・生活管理などを行う日常生活自立、を目指すためのプログラムを策定・実施し、被保護者の自立支援に取り組んでいる。

しかし、リーマンショック以降、稼働能力を有すると考えられる、いわゆる「その他世帯（生活保護受給世帯の中で、高齢者世帯、傷病・障害者世帯、母子世帯に該当しない世帯をいう。以下同じ。）」がとりわけ急増する一方で、現在の厳しい雇用失業情勢のもとで、本格的な企業就労が進まずに就労による経済的自立が果たせない方や、就労意欲が乏しく生活保護受給が長期にわたる方、就労という社会とのつながりがなくなった結果、社会から孤立する方が増えてきている現状にある。

これらの方々に対して、本格的な企業就労の前に社会的な居場所を確保し、社会生活自立や日常生活自立に結びつける支援策が重要である。

また、生活保護世帯の子どもが成長し、また生活保護世帯になるという貧困の連鎖を防止するために、生活保護世帯の子どもに対する学習支援や居場所づくりも重要である。

こうした生活保護受給者のための社会的な居場所づくりには、福祉事務所を中心とする行政だけでなく、社会活動に取り組む「新しい公共」と言われる企業、NPO、社会福祉法人等と行政との協働が不可欠である。

このため、本研究会では、生活保護受給者の社会的な居場所づくりに取り組む企業、NPO、社会福祉法人等と行政との協働に関し、その在り方や先進的事例を紹介するとともに、各自治体の取り組みを促す具体的な方策への提言をとりまとめる。

2 現状の認識と課題

(1) 生活保護をとりまく環境の変化

① 社会の変化

急激な少子高齢化をはじめとする社会の変化に伴い、これまでにない課題が顕在化している。

社会の変化	発生する課題
少子高齢化、核家族化、都市化、産業化の進展、扶養・連帯意識の変容など	家族や地域等で担われてきた介護や育児等を社会で支えるという生活上の課題が発生
経済停滞による雇用失業情勢の悪化	雇用・失業問題とそれに連なる貧困・低所得問題が社会問題化しており、その中でも特に、非正規雇用で代表されているワーキングプア問題、都市問題としてのホームレス問題、国際化の進展に伴う困窮外国人問題などが課題として発生
差異や多様性、当事者性を積極的に認めるノーマライゼーションやソーシャルインクルージョン、エンパワーメントの考え方など、新たな価値・理念の浸透	これまで注目されてこなかった性差別や年齢に基づく差別、ドメスティックバイオレンス、虐待、引きこもり問題などが課題として発生

※ ソーシャルインクルージョン：社会的に弱い立場にある人々を社会の一員として包み支え合うこと

※ エンパワーメント：個人や集団が、自分たちに影響を及ぼす事柄を自分自身でコントロールできるようになること

② 福祉施策の変化

こうした社会の変化に伴い、社会福祉政策においても変化が見られる。例えば、平成12年には介護保険法による介護サービス、平成17年には生活保護の自立支援プログラムが導入されている。

これらの福祉施策の考え方の通底には、利用者がサービスを選択して自らの意思に基づいて利用する当事者性、市町村が主体となってそれぞれの地域の特性に応じた取組を行う仕組み、対象者の自立を支援してい

く自立支援の考え方、という共通した方向性が示されている。

(2) 生活保護が直面する課題の所在

他の社会保障施策を補完する最後のセーフティネットとしての生活保護は、雇用施策や他の関連する施策のあり方によって、その役割も変化する。

近年、急速な少子高齢化、非正規労働者の増加、単身世帯の増加をはじめとする社会の急激な変化に伴い、社会保障制度の全般的な見直しの必要性が問われる中で、生活保護行政が直面する課題も顕在化してきている。

① 生活保護行政への負担の集中

生活保護は、生活、住宅、教育、介護など生活全般を総合的に保障し、他の社会保障制度では必ずしも保障しきれない部分や制度の谷間を補うものである。しかし、少子高齢化や厳しい雇用情勢等、社会的リスクが多様化する中で、教育・労働・住宅など他分野の政策が必ずしも現実の変化に追いついていない面もあり、最後のセーフティネットである生活保護行政に負担が集中している。

② 更なる専門的な対応

国民のライフサイクルが多様化し、生活水準の更に向上させていく中で、生活保護世帯のニーズも多様化している。そのニーズに対応するため、福祉事務所には、より深く、かつ幅広い知識や経験が求められている。とりわけケースワーカーには、限られた社会資源を前提として、ハローワーク等他機関やNPO等民間団体との連携も含めた専門的な対応が必要となってきた。

③ 社会とのつながりの喪失

昨今、生活保護受給者の中でも就労に至らない方や引きこもりの若者などが社会から孤立化する事例がある。孤立化は生活する上で必要な人とのつながりや社会性を喪失し、ますます自立を困難な状態に至らせるおそれがあることから、このような方々への支援が必要となってきた。

④ 就労意欲の低下・喪失

傷病・障害など就労阻害要因のない生活保護受給者については、経済的自立、生活保護からの脱却を促す必要があるが、厳しい雇用情勢の中、なかなか就労先が見つからず、次第に就労意欲が減退するなど、必ずしも就

労促進が進んでいない事例、生活保護の生活に満足し、就労による生活保護からの脱却を目指さなくなる事例等が指摘されている。これらの方々への効果的な意欲喚起が課題となってきている。

⑤ 就業体験の充実

有効求人倍率の低迷、非正規労働の増加等に伴い、生活保護においては、稼働能力を有する方が多いと考えられる「その他世帯」が急増している。このような状況において、特に、若年層や、長期間労働市場から離れてしまった稼働層への就業体験の充実が必要である。

⑥ 学習支援の充実

貧困の連鎖を防止するためには、生活保護受給世帯の子どもに対する学習支援の充実が必要であることはこれまでも指摘されているが、その取組は子どもの学力向上や高校進学にとどまらず、多様な大人たちや同世代の子どもたちと出会える環境を整備することにより、社会性の育成につながるものとする。

⑦ 地域から排除することのない社会の構築

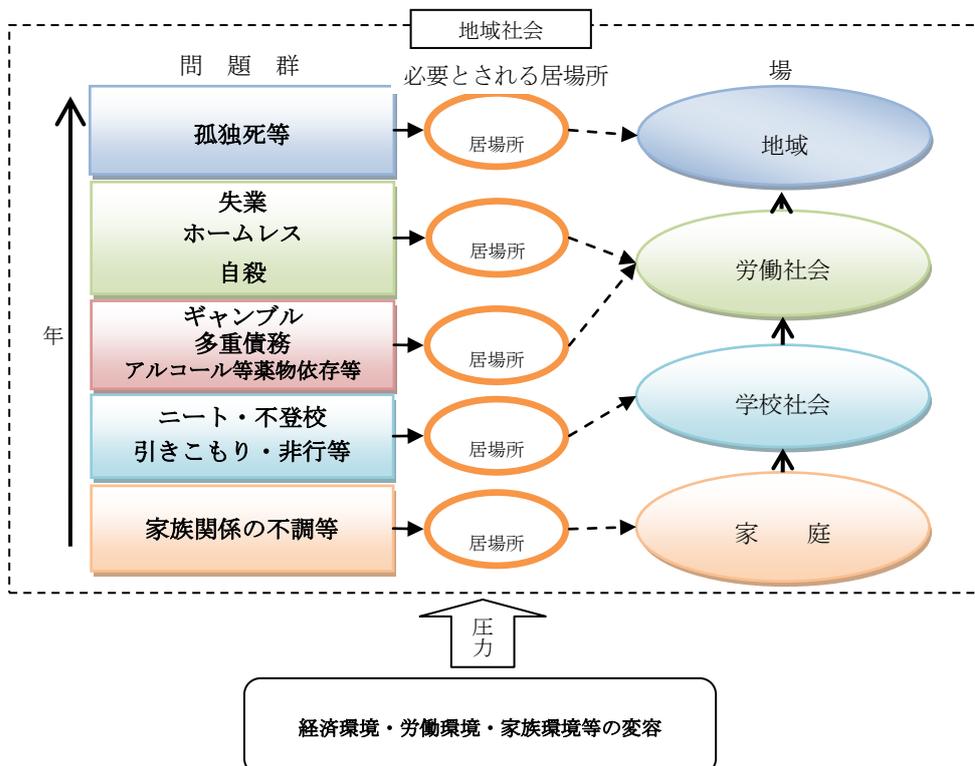
あらゆる人を地域から排除することのない社会を目指すためには、総合的な取組が求められている。国や地方自治体という行政機関のみならず、企業、NPO、社会福祉法人等の民間機関、住民等の多様な主体の適切な役割分担と協力が必要である。

3 社会的な居場所の必要性和意義

(1) 生活上の課題と居場所

現代社会が抱える生活課題は、人口・家族・地域・産業・雇用・環境等の構造変容を通じて多様化する一方で、その多くの生活上の課題については、家族、学校、地域、職場等から排除された人たちが、それぞれの場で「居場所」が見いだせないことにより生じていると考えられる。

【図1】 現代の生活問題の態様



(2) 社会的居場所の必要性

それぞれの場から排除された人たちが、社会の中で生活再建していくためには、シェルター（避難所）、またはスプリングボード（跳躍台）となる「社会的居場所」が必要である。

つまり、「社会的居場所」とは、これまでの社会が既存の場として提供してきた環境では居場所を確保できない人たちに対して、生活再建又は新たな居場所に移行するための場としての役割を担うものとする。

図1で示されるように、社会的居場所は、その対象者（対象者の抱える問題）によって、様々であるが、本研究会では、主として、第一に、本格的な企業就労が進まずに就労による経済的自立が果たせない方や、就労意欲が乏しく生活保護受給が長期にわたる方、就労という社会とのつながりがなくなった結果社会から孤立する方などを対象に、「多様な働き方」という視点で、社会的居場所の必要性を考える。第二に、高校進学を控えた生活保護受給者の子どもなどを対象に、「学習支援」という視点で、社会的居場所の必要性を考える。

4 行政と新しい公共が協働することの意義

(1) 新しい公共とは

限られた社会資源を前提として、行政に限らず、企業、NPO、社会福祉法人等が連携・協働して、新たな福祉課題に対応していくことが求められている。これが「新しい公共」と考える。

具体的には、社会福祉の供給主体として、公的部門（政府一団・自治体）、インフォーマル部門（非営利公的組織—社会福祉法人、NPO等）、ボランティア部門（非営利非公的組織—ボランティア、住民組織等）、市場部門（企業）から成るそれぞれの主体が「福祉の増進・向上」という共通の目的に向けて、それぞれの特徴を生かしつつ、連携・協働を図る必要がある（図2）。

【図2】 各セクターの特質と課題

	経営主体	特質	課題
民	営利—企業	・企業の社会的責任（企業市民）等	・企業利益と公益性の調和等
	非営利—NPO —社会福祉法人 —ボランティア —その他（法人等）	・先見性・自発性・柔軟性等	・活動を支える基盤（人・カネ・モノ・情報・ノウハウ）
官	行政	・全体性・計画性・安定性・継続性等	・統制と裁量の判断、社会的合意と財源調達等

(2) 行政と新しい公共が協働することの意義

行政に加えて、新しい公共といわれる企業、NPO、社会福祉法人等が適切な役割分担の下で連携・協働し公共的課題に取り組むことは、新しい社会的ネットワークを構築することを意味すると考える。

一方で、新しい公共と行政の連携・協働に当たっては、地域資源（人・モノ・カネ・ノウハウ・情報）の確保と、各機関の関係構築・パートナーシップ（協力関係）が重要であり、各機関が連携・協働して貧困・低所得者へサービス提供を行っていく必要がある。

5 社会的居場所の確保と新しい公共との協働を促進するために

(1) 考え方

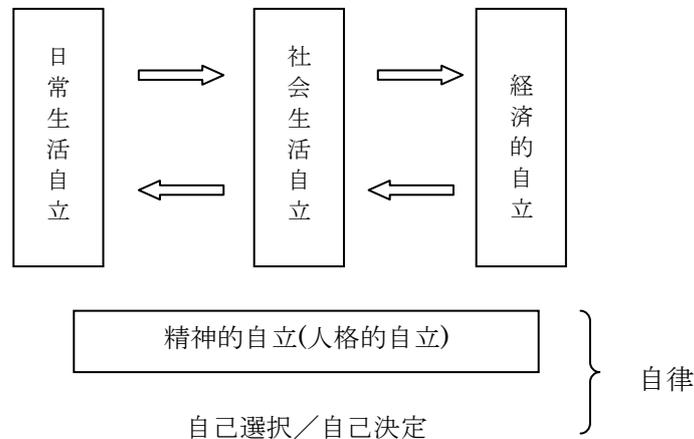
① 自立支援のあり方

生活保護制度は、最低限度の生活の保障とともに、自立の助長を図ることを目的とする制度であり、生活保護受給者に生活保障を行うとともに、最低限度の生活を超えて自立できるよう、生活再建に向けた援助・支援をどのように図っていくかが重要である。

ここにいう「自立」をどのように捉えるかについては、公私の援助・支援を受けない状態を指す「自立」と、自分の生活は自分で選択・決定する「自律」という両側面の考え方がある(図3)。

生活再建に向けた援助・支援に当たっては、広く地域の中で公私の社会資源を活用し、依存から自立へ、他律から自律への方角で、利用者主体の自立支援のあり方が求められる。

〔図3〕 生活保護制度のあり方に関する専門委員会における自立概念(3つの自立)



② 多様な「働き方」の考え方

ア 「働くこと」(労働)の意味

一般的に、私たちは、「働くこと」(労働)を通して、社会に必要なモノ・サービスを作りだし、それらを消費(購入)することによって個人の生命や生活、そして文化、社会を支えている。また、「働くこと」(労働)を通して、人と人、人と社会のつながりを持つとともに、さらに、「働くこと」(労働)を通して、自己実現(やりがい、達成感、創造)を図っている。

イ 「働くこと」(労働)の範囲

「働くこと」(労働)は、大きくは、労働市場を経由し労働に参加するという有給労働(ペイドワーク)と、労働市場を経由せずに労働に参加するという無給労働(アンペイドワーク)に分けられる。

これらの労働を生活保護における自立支援に当てはめて考えると、生命・生活を支える日常生活自立に関わる労働、社会的自立に関わる労働、経済的自立に関わる労働と整理することができる(図4)。

[図4] 働くこと(労働)の範囲

有給労働 (ペイドワーク)	有給労働 (ペイドワーク)	無給労働 (アンペイドワーク)	無給労働 (アンペイドワーク)
労働市場	準労働市場	非労働市場	非労働市場
一般企業、商店、 自営等	シルバー人材セ ンター、社会就 労センター等	ボランティア、 サークル等	家事、育児、介護 等
経済的自立	経済的自立	社会的自立	日常生活自立

ウ 多様な働き方

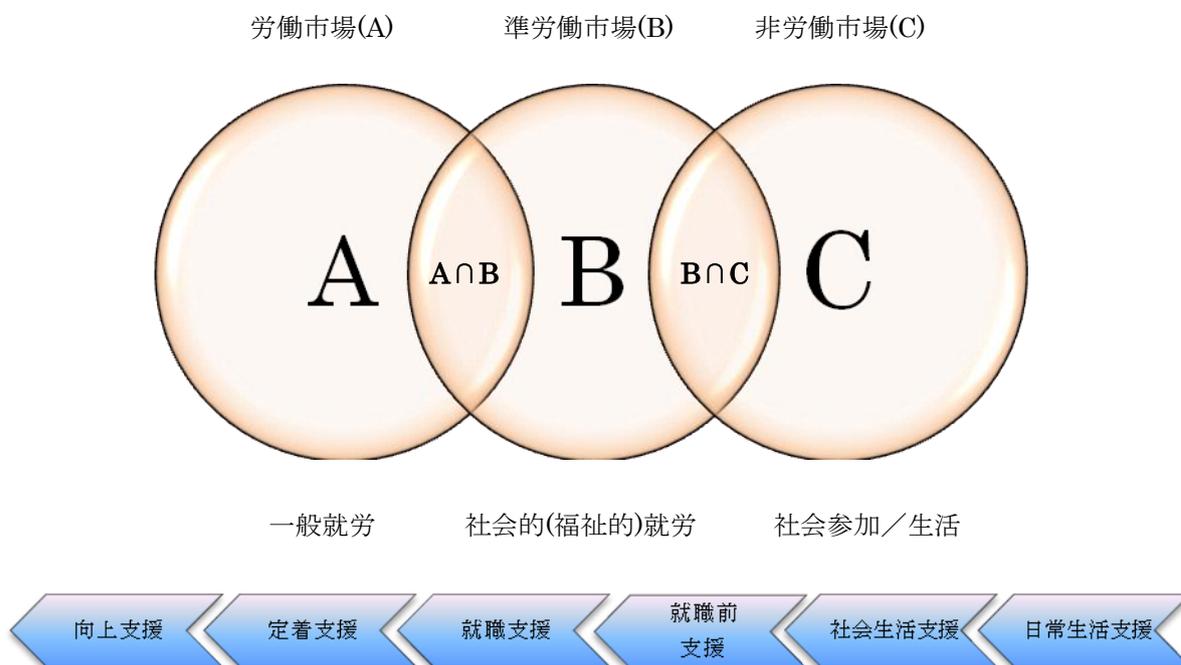
就労支援には、有給労働(ペイドワーク)に結びつく就労支援だけでなく、無給労働(アンペイドワーク)においても、これに結びつく社会生活支援、日常生活支援がある。

それぞれ各支援については、利用者各個人にふさわしい支援として、各個人の状態・ニーズ、地域資源の状況に応じてきめ細かく決定される必要がある。

一方、日常生活、社会生活、経済生活は相互に関連するものであり、このようなそれぞれの生活面における支援を行いながら、就労支援に結びつけていくという理解が重要である(図5)。

単に「仕事に就く」ことだけを目指とするのではなく、仕事に就く前段階の「社会的(福祉的)就労」の取組を通して、段階的に就労に向けたステップを踏んでいくことの効果や、「ボランティア体験」等を通じて社会参加の機会を作り、生活保護受給者が自尊感情や他者に感謝される実感を高めていくことが、生活保護受給者自身の持つ力を引き出す支援として意義があるという効果について、各地方自治体における自立支援の取組においても明らかになりつつある。

[図5] 多様な働き方のイメージ



③ 当事者性を尊重した支援の在り方

様々な困難な経緯がある生活保護受給者の支援に当たっては、個々の違いを出発点とし、できる限りその意欲や自立性を高めていくという視点が重要である。

このためには、相談者・利用者個人の置かれている状態や意識に着目すること、相談者・利用者への説明責任を果たすこと、利用者保護に留意すること、評価システム（利用者による評価、支援者による評価、第三者による評価）の導入を図ること等が必要である。

なお、稼働能力を有する方に対する就労支援に当たっては、画一的な指導により精神状態を悪化させ、かえって自立から遠ざかるようなことはあってはならないことであり、生活保護受給者の精神状態への配慮も不可欠である。

また、生活保護受給者の子どもの居場所づくりに当たっては、生活保護受給世帯以外の子どもの参加や、当該学習支援プログラムを受講していた子どもが成長して教える側に回るなど、多様な参加者の確保に留意すべきである。

(2) 行政と新しい公共との連携・協働を促進するために必要な仕組み

① 支援の可視化

公的・私的を問わず、多くの主体が一体となって取り組むという新たな仕組みを効果的に導入・推進するためには、様々な段階における「支援の可視化」が重要である。

具体的には、行政と協働できる地域のNPO等民間団体の把握、モデル事業の立ち上げとその検証・評価・公表、利用者に対する多様な働き方の教示、利用者が選択可能となるような様々な情報の提示など、利用者、民間団体、地域住民の目から見える支援やつながりが必要である。

② 説明責任と事業評価

自立支援の目的は、利用者である生活保護受給者が抱える様々な生活課題を緩和・解決していくことであり、それが社会において理解されるためには、それらの事業立ち上げに当たって目指すところを判り易く示すとともに、貢献（効果、満足）を明らかにする到達レベル（評価）の確認を行うことが重要である。

事業評価に当たっては、利用者自身の評価、支援者自身による評価、当事者以外の第三者評価があり、このような評価手法の導入は、自立支援がより充実していくことにつながるものである。

また、評価を行うことは、具体的根拠に裏打ちされた実践を反映することであり、実施機関にとって、利用者に対してはもちろんのこと、行政内外に対して説明責任を果たすこととなる。

③ 支援の対象者

これら支援に当たって留意すべき点は、その対象者を生活保護世帯に限定するという、いわゆる「社会的脆弱層」の雇用に特化した事業については、一般的に持続しないと考えられる。持続性のある形により支援策を具体化するためには、多様な雇用の枠組みの中に組み込むことを検討する必要がある。

(3) 実現に当たっての具体的な方策

① 新しい公共に対する支援

新しい公共といわれる企業、NPO、社会福祉法人等と行政が連携・協働していくためには、当該地域における支援者の確保と育成が不可欠であるとともに、支援の質を確保する必要がある。

また、昨今の雇用情勢の悪化に伴い、企業等の一般就労が困難な状況や社会的（福祉的）就労の場となる社会資源が十分でない状況を考慮すれば、NPO等新たな公共には生活保護受給者の雇用の受け皿又は就業体験の受け皿となることも期待される。

このため、まず、国においては、各地方自治体で先行確立された新たな公共を活用した事例・ノウハウの集積と地方自治体への還元・普及が必要である。その際、ケースワーカーが担当するケースワーク業務とNPO等に委託する業務の分別・整理についても留意する必要がある。

また、国及び地方自治体においては、質が高く継続的な支援が可能になるよう、新しい公共に対する所要の財政措置を講ずることが適当である。地方自治体が新しい公共に事業を委託する場合には、彼らの創意工夫が発揮されるよう、柔軟な運用に留意する必要がある。

② 福祉事務所における人的体制の整備

国においては、ケースワーカーの業務の負担軽減を図るために、生活保護受給世帯の増加傾向を踏まえ、地方交付税措置を引き続き講ずる必要があるほか、就労支援員等ケースワーカー以外の専門職の増配置にも引き続き取り組む必要がある。

③ 地域ネットワークの構築

行政と新しい公共とが連携・協働していくため、国及び地方自治体が新しい公共となり得る地域資源の開拓やその情報を把握するとともに、情報共有を推進していくことが重要である。

具体的な連携に当たり、行政の役割は、これまでの「指導」する立場としてではなく、オブザーバー的な立場として、企業、NPO、社会福祉法人等の新しい公共が中心となるネットワーク作りが推進される環境を整備することが重要であり、こうした環境が整備されることによりNPO等の新しい主体においても社会的倫理観のある責任が期待されることになる。

さらに、地方自治体においては、生活保護受給者が様々な居場所や地域資源に関する情報を得る機会を増やしていくための環境整備を進めることも必要である。

④ パーソナル・サポート（個別支援）サービス

様々な生活上の困難に直面している利用者に対して、個別かつ継続的に、相談・カウンセリングや各サービスへのつなぎを行う「パーソナル・サポート（個別支援）」サービスを導入することも一つの方法として有効と考

える。

「パーソナル・サポート・サービス」については、今年度、まずモデル地域においてNPO等が提供主体となって個別支援を行うこととされているが、生活保護受給者への支援に当たっては、当事者同士や関係機関をつなげる経験と深い専門性を持ったコーディネーターの養成が必要である。

一方、福祉事務所におけるケースワークについても、公的機関のみならずNPO等民間団体を含めた様々な地域資源につなげるコミュニティーワークへと進めていく必要があり、そのためのケースワーカーへの教育・研修が重要である。

⑤ 生業扶助

生活保護受給者の増収又は自立の助長を図るために支給される生業扶助については、本年4月に、新たに、高校卒業後就職先が内定した者が自動車免許を取得する場合も運転免許取得費用を支給するなど、随時運用改善が図られてきたところであるが、国においては、地方自治体等の要望を踏まえ、自立助長等に効果的な支給について検討することが望まれる。

⑥ その他

ア 居住支援の拡充

居住支援（住宅手当等の現金給付型だけでなく、現物給付型も含む）についても、生活保護に至らない又は生活保護からの自立につながるよう、支援の充実に向けた検討が望まれる。

イ 四重苦を抱えた方に対する支援

困窮・単身・高齢要介護・認知症などの障害の「四重苦」を抱えた方をはじめ、地域で孤立しがちな生活保護受給者についても、自立支援プログラムの強化を検討することが望まれる。

ウ 自助グループに対する支援

障害や疾病を抱えた当事者については、これらの方々による自助グループへの参加費・交通費の支給などを通じて、当事者が主体となった居場所づくりを支援していくことを検討することが望まれる。

（参考）取り組み事例

- ・ 釧路市、新宿区 等